



## REVISTA CIDOB d'AFERS INTERNACIONALS 77.

### Dimensiones del pluralismo religioso.

La expansión de las operaciones de paz de la ONU y el caso de  
Líbano.

Albert Padrós López

# La expansión de las operaciones de paz de la ONU y el caso de Líbano

Albert Padrós López\*

## RESUMEN

Con casi sesenta años de experiencia, las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas vuelven a ser hoy retadas, esta vez en Líbano. Estas misiones han evolucionado siguiendo tres tendencias desarrolladas después de la Guerra Fría: la transformación de misiones de "primera generación" o tradicionales a otras más amplias y complejas; el impacto creciente del *cleavage* Norte/Sur en ellas; y la progresiva regionalización. Sin embargo, la misión reforzada en el Líbano (FINUL) es una operación de herencia tradicional con particularidades, más robusta y liderada excepcionalmente por estados europeos, que acarrea numerosos retos. El presente artículo examina como, si bien las citadas tendencias determinan las directrices del mantenimiento de la paz para el futuro próximo, la FINUL reedita la necesidad de adoptar en el Líbano una aproximación clásica adaptada a las nuevas realidades. El autor analiza como, a pesar de no abarcar algunos elementos de la agenda de la seguridad internacional después del 11-S, estas operaciones se reconstituyen en los albores del siglo XXI como un elemento indispensable de unas relaciones internacionales necesitadas cada vez más de una aproximación social.

*Palabras clave: ONU, Líbano, Operaciones de paz*

En agosto de 2006, se produjo un nuevo período de intensa actividad del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Este órgano adoptó tres resoluciones que pretendían incrementar las operaciones de mantenimiento de la paz de la organización en soldados y presupuesto en casi el doble. Las nuevas actividades de

\*Politólogo de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)  
albert.padroslopez@sciences-po.org

patrulla en Timor Oriental, el reforzamiento de la misión en el Líbano y la hibridación en Darfur de la misión de la Unión Africana con efectivos de la ONU (ésta aún congelada) significaron la cuarta oleada de hiperactivismo del Consejo, después de las ocurridas a principios de los años noventa, en 1999-2000 y en 2003-2004.

Las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU se constituyen a partir de la presencia de Naciones Unidas (militar y/o policial y cada vez más civil) en un territorio, con mandato –hoy– del Consejo de Seguridad y consentimiento a priori de las partes concernidas para mantener y respetar un alto al fuego. Durante los años noventa, estas acciones se intentaron clasificar. Así, en el “Programa de Paz” de 1992, el entonces secretario general Boutros Boutros-Ghali distinguió entre un *continuum* de tareas de las operaciones, pero en su Suplemento de 1995 se estipularon definitivamente los términos actuales de “prevención del conflicto y establecimiento de la paz”, “mantenimiento de la paz” y “consolidación de la paz después de un conflicto”, retomados en el año 2000 por el Informe Brahimi<sup>1</sup>.

En la práctica, algunas o todas estas categorías se encuentran en las aproximadamente sesenta operaciones de paz lanzadas desde 1948<sup>2</sup>. Estas operaciones han tomado mayor complejidad en su mandato, y han sufrido cambios en su composición e implementación, especialmente en el nuevo contexto de posguerra fría y de la nueva seguridad global, marcado por el aumento del crimen organizado, el fracaso de la liberalización económica y la ausencia de instituciones estatales competentes, así como el auge del fenómeno terrorista internacional. A pesar de los significativos esfuerzos de mejora, la ONU sigue afrontando grandes retos, que van a ser estudiados aquí a través de tres tendencias observadas en las operaciones de mantenimiento de la paz. Seguidamente, se comprobará o refutará la validez de éstas en el caso de la reforzada Fuerza Interina –o Provisional– de las Naciones Unidas en el Líbano (FINUL), en la que varios países europeos tienen un papel central.

## LAS TRES TENDENCIAS DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LA ONU

A continuación, se analizará en primer lugar la mayor complejidad de las operaciones con el desarrollo (aunque no en consonancia cronológica) de tres generaciones de misiones; en segundo lugar, se observará la acentuación de una divisoria Norte/Sur en estas operaciones, y, finalmente, se indicará el auge del papel de las organizaciones regionales.

## Tradicional versus no tradicional

La primera tendencia que debemos observar es el paso de misiones de paz “tradicionales” hacia otras multifuncionales y multidimensionales. La práctica del mantenimiento de la paz empezó cuando, en 1948, a pocos kilómetros de Líbano, las Naciones Unidas pusieron en marcha la primera misión, la Organización de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT), que fue enviada al nuevo Estado de Israel, y que sigue aún vigente.

Con otra misión en la región, la primera Fuerza de Emergencia de la ONU (FENU I), creada en respuesta a la crisis de Suez en 1956, el secretario general Dag Hammarskjöld y el presidente de la Asamblea General, Lester Pearson, reforzaron los principios básicos del mantenimiento de la paz. Dado que estas operaciones no estaban mencionadas en la Carta de Naciones Unidas, se optó por actuar entre el Capítulo VI (métodos tradicionales de arreglo de controversias) y el Capítulo VII (medidas coercitivas) de la misma, con el conocido como “Capítulo VI ½.”

El recurrente bloqueo del Consejo de Seguridad durante la Guerra Fría permitió a la organización desarrollar las misiones llamadas de “primera generación”<sup>3</sup> o “tradicionales”, misiones de observación y de interposición caracterizadas por el despliegue neutral de las fuerzas multinacionales con el consentimiento de las partes concernidas, después del fin de las hostilidades, para supervisar el alto al fuego, la retirada, las zonas tampón o acuerdos militares similares, evitando siempre el uso de la fuerza excepto en legítima defensa y como último recurso, y siendo siempre imparciales y legítimas<sup>4</sup>.

Con el fin de la Guerra Fría y la explosión de conflictos intraestatales<sup>5</sup>, se desarrollaron las misiones de “segunda generación” o multifuncionales (Naciones Unidas, 1996), desplegadas en el transcurso de un conflicto y con mandatos más amplios (e imprecisos), las cuales sumaron a las funciones tradicionales las de reforzamiento del Estado y el desarrollo del país (incluyendo reformas institucionales, de las fuerzas armadas, los derechos humanos, apoyo electoral, socioeconómico, etc.).

A pesar de la ambiciosa agenda de la ONU perfilada por el “Programa de Paz” de Boutros-Ghali (1992), el mantenimiento de la paz padeció una drástica disminución de soldados desplegados y de presupuesto a partir de 1993 hasta 1998. Este duro revés, tras los fracasos en Somalia, Bosnia y Rwanda<sup>6</sup>, dio pie a la potenciación de una “tercera generación” de operaciones de paz que incluyeron medidas coercitivas (a través del Capítulo VII) y la consolidación de la paz con el objetivo de estabilizar y hasta restaurar estados colapsados o fracasados (asumiendo interinamente su administración). Una precursora de esta generación fue la misión de la ONU en el Congo (ONUC) en los años sesenta<sup>7</sup>, mientras que operaciones recientes de este tipo se dieron en Kosovo o en Timor Oriental.

La “tercera generación” de operaciones puede ser entendida como parte de un nuevo paradigma emancipatorio “centrado en la idea de la seguridad humana [en torno

al individuo y no al Estado] situada en las emergentes instituciones y procesos de la gobernabilidad global cosmopolita”<sup>8</sup>. Esta idea ya se percibió en el Informe del Milenio liderado por el secretario general Kofi Annan, y en la Comisión Internacional de la Intervención y de la Soberanía de los Estados que concluyó que la manera de salir adelante ante el debate soberanía-intervención es usar la expresión “responsabilidad de proteger” –ensombrecida hoy por la crisis en Darfur– en lugar del “derecho a la intervención humanitaria” –aplicado en Somalia, Bosnia o Kosovo aunque no en Rwanda (ICISS, 2001)<sup>9</sup>. En este contexto, la negociación y la resolución de conflictos incorporan cada vez más un tratamiento social de las cuestiones internacionales.

Así, mientras la aproximación tradicional busca impedir la degeneración de un conflicto bélico, las nuevas misiones de paz buscan poner los cimientos de una paz consolidada y sostenible para evitar el rebrote del conflicto a medio y largo plazo. Con ello, las misiones de paz devienen cada vez más peligrosas y controvertidas.

A la vez que se articulaba la necesidad de reformar el mantenimiento de la paz de la ONU a través del Informe Brahimi, el nuevo milenio ha traído consigo un aumento considerable de operaciones más ambiciosas. En julio 2006, el número de personal militar y policial se acercó al récord de 1994, y el número de personal civil internacional así como de países que contribuyen con soldados aumentó de manera continuada. En noviembre de 2006, ya contaban con casi 81.000 militares y policías, y alrededor de 15.000 civiles en sus 18 misiones, mientras que las previsiones de la ONU para 2007 hablaban, con cierta preocupación, de alcanzar el máximo histórico de 140.000 empleados en personal militar, policial y civil<sup>10</sup>. Ante esta fase de expansión, el Secretariado de la ONU dividió, a principios de 2007, el departamento de operaciones de mantenimiento de paz en dos. Mientras tanto, los cascos azules siguen atados a un sistema de control estatocéntrico y no se cuenta con el reclutamiento de militares para una fuerza permanente<sup>11</sup>.

En cuanto a la eficacia de las misiones y sus principios, existe el consenso de que deben seguir mejorando. Ha habido una evolución positiva en la planificación y ejecución de las operaciones así como en la cooperación entre todos los agentes –gubernamentales o no– que trabajan sobre el terreno. En cuanto a su doctrina, Doyle y Sambanis (2006: 209-229) han observado que una estrategia de fuerza administrada por la ONU es a menudo poco efectiva cuando quiere imponer la paz, como en Somalia, pero a menudo efectiva cuando (una vez se despliega la misión) es usada discreta y esporádicamente a fin de implementar un tratado de paz comprehensivo: es el caso de la Autoridad Transicional de Naciones Unidas en Camboya, o de la Administración Transicional de la ONU en Eslovenia Occidental, Baranja y Sirmium Occidental. En cualquier caso, entre 1999 y 2004, se crearon siete nuevas misiones en: la República Democrática del Congo (RDC), Eritrea-Etiopia, Timor Oriental, Liberia, Burundi, Côte d’Ivoire y Haití, de las cuales todas eran considerables en tamaño, con mandatos complejos y autorizadas con poderes de imposición bajo el Capítulo VII de la Carta.

Si bien los principios tradicionales que rigen las operaciones son el consentimiento del Estado receptor, la imparcialidad y el no recurso a la fuerza armada salvo en legítima defensa, algunos académicos entienden que los principios de la Carta de las Naciones Unidas, explícitos o implícitos (tales como los principios de soberanía e independencia de los estados, la no intervención en los asuntos internos, la prohibición del uso de la fuerza o la protección de los derechos humanos) son los que regirían *in fine* el funcionamiento de las operaciones. En esta perspectiva, el consentimiento del Estado sería exigible en tanto que se aplicasen estos principios (Cardona Llorens, 2002: 759-891). Con todo, la ONU ha conseguido flexibilizar estos principios tradicionales para hacer frente al nuevo contexto de los años noventa. Ello ha comportado un mayor grado de improvisación sobre el terreno ante la acentuación de la violencia, lo que ha afectado sin embargo a la credibilidad y legitimidad de algunas de sus misiones.

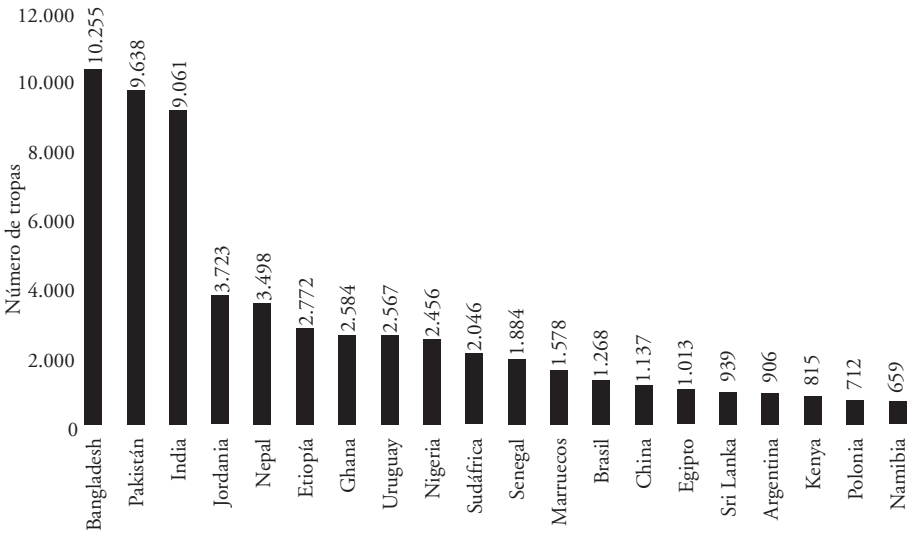
En definitiva, el doble desafío de la ONU en cuanto al hecho de ejecutar su mandato de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y a responder a las demandas de sus estados miembros no ha impedido ver consolidar su papel como actor clave y fuente de legitimidad para realizar misiones de paz, que, sin embargo, pierden centralidad en relación con los nuevos problemas de la agenda internacional securitaria. La mayoría de estas misiones tienen lugar hoy en contextos de posconflicto, integran un importante componente civil y buscan resolver el conflicto potenciando también la prevención y la consolidación de la paz –apoyada ésta por la nueva Comisión de Consolidación de la Paz de 2005. Un tema pendiente es el proceso de decisiones, monopolizado por el Consejo de Seguridad y sus miembros permanentes, en el que países como España desearían que la Asamblea General tuviera un papel más relevante.

### **El *cleavage* Norte/Sur**

La segunda tendencia de estas operaciones se refiere a una divisoria de tareas entre el Norte, que las apoya financieramente, y el Sur, que lo hace con soldados, aunque debemos matizarlo. Puesto que la ONU no tiene un ejército propio y que la contribución de contingentes militares depende de la voluntad de sus estados miembros, las fuerzas multinacionales bajo control de la ONU (cascos azules) padecen las consecuencias del *cleavage* Norte/Sur, especialmente después de los fracasos de los años noventa. De hecho, los gobiernos de los estados más desarrollados son cada vez más reacios a ver morir a sus soldados en terrenos donde su interés nacional no está en juego, pero sí su credibilidad ante la opinión pública doméstica.

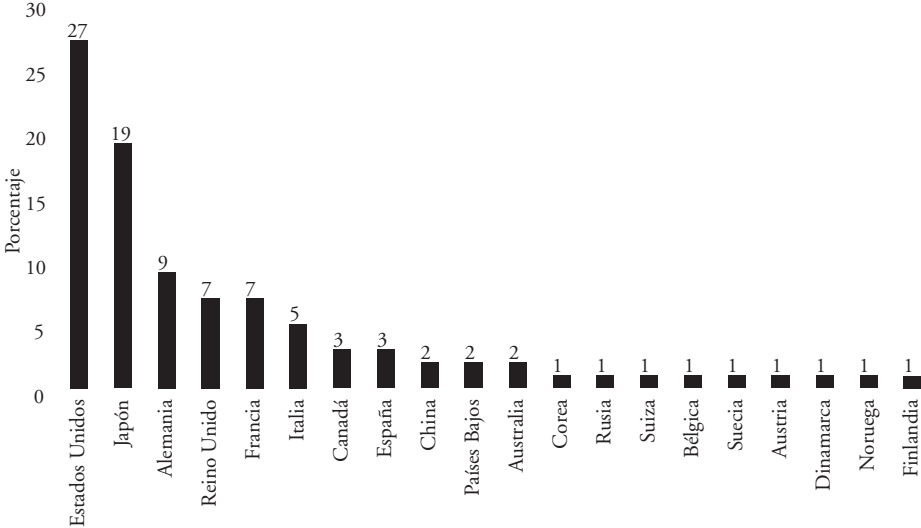
A lo largo de los años noventa, los contingentes han provenido crecientemente de los estados del Sur. Como se observa en el siguiente gráfico de marzo de 2006, los principales países que contribuyen voluntariamente son Bangladesh, Pakistán y la India, con alrededor de 10.000 soldados cada uno.

Gráfico 1. Los primeros 20 países colaboradores de tropas en las operaciones de paz de la ONU



Fuente: <http://www.un.org/Depts/dpko/> (2006)

Gráfico 2. Los primeros 20 países proveedores en el presupuesto de mantenimiento de la paz de la ONU



Fuente: <http://www.un.org/Depts/dpko/> (2006)

Este patrón se ha desarrollado, de hecho, desde la descolonización, y el incremento de los conflictos internos ha llevado a las operaciones de paz a intervenir principalmente en los estados que son incapaces de ejecutar sus funciones regalias frente a la violencia interna. Asimismo, desde el episodio de Somalia en 1993, los Estados Unidos han perdido todo interés en embarcarse en tales iniciativas. Por esta razón, Boutros-Ghali entendió que, en tal contexto, una misión de la ONU poco fortalecida militarmente no podía emprender actividades con un alto grado de imposición de la paz, con lo que el Consejo de Seguridad optó por utilizar coaliciones ad hoc u organizaciones regionales para llevarlas a cabo<sup>12</sup>. Para ello, es necesaria una tecnología militar puntera, de la cual disponen especialmente los países más ricos, en particular Estados Unidos, Canadá y los países europeos. Sin embargo, las potencias occidentales no fueron las únicas en liderar esta función, puesto que el ECOMOG (Grupo de Observación Militar de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, CEDEAO) ha intervenido en varios países de África Occidental (con el apoyo de Francia y el Reino Unido, y Nigeria tomando el protagonismo) con el aval *ex ante* o *ex post* del Consejo de Seguridad de la ONU<sup>13</sup>.

Esta evolución ha afectado a las misiones de paz de manera que el Norte lleva a cabo acciones de imposición de la paz y los países del Sur, a excepción de África Occidental, ejecutan las operaciones tradicionales, y a menudo son sus estados receptores (la mayoría africanos). Algunos de los países en desarrollo y emergentes contribuyen así con tres cuartas partes del total de efectivos militares de las misiones bajo mando de la ONU, mientras que el Norte (especialmente los miembros de la OTAN) recibe la autorización del Consejo de Seguridad para enviar soldados que actúan no bajo mando de la ONU sino bajo el mando nacional (Cockayne y Malone, 2005: 338).

En el ámbito financiero, existe una división Norte/Sur que debe ser, sin embargo, matizada. A la luz de los datos expuestos más arriba en el gráfico, ¿podemos afirmar que el Norte paga y el Sur ejecuta? Lo cierto es que en datos absolutos el Norte paga, puesto que solamente Estados Unidos y Japón han sumado en 2006 el 46% de las contribuciones financieras totales en mantenimiento de la paz. Asimismo, la participación del conjunto de países de la Unión Europea (UE) es muy alta, con un 39% en el presupuesto de mantenimiento de la paz y un 37,75% en el global de la ONU (Tardy, 2005: 51). Pero en datos porcentuales relativos a su producto nacional bruto la dicotomía se difumina. Esto se ha observado en el presupuesto global de la ONU, donde mientras que Estados Unidos contribuye con el 0,0076% de su producto nacional bruto, los Países Bajos, Austria y Suecia gastan 135 veces más que ellos y São Tomé y Príncipe 330 (siempre en relación con sus ingresos nacionales)<sup>14</sup>.

Junto a las excepciones citadas, cabe detenerse en el caso particular de Estados Unidos, que actuaría como un agente libre (*free agent*). Con el fin de la bipolaridad, su hegemonía deviene un reto para las Naciones Unidas. Como detallan Cockayne y Malone (2005: 339), los Acuerdos de Dayton de Bosnia negociados por Washington hicieron de este país “el



poder supremo”, en especial referencia a su poderío militar. Después del 11 de septiembre de 2001, resulta difícil conseguir tener un Consejo de Seguridad que pueda estar en desacuerdo con este país y que guarde su integridad mientras mejora su efectividad. Un peligro adyacente es el de considerar las operaciones de paz de la ONU como capaces de consolidar la paz únicamente a largo plazo, mientras que una coalición de países sería la única instancia capaz de intervenir en una primera fase (con o sin mandato del Consejo) en el mantenimiento de la paz. Éste ha sido el caso de las coaliciones lideradas por los Estados Unidos en las recientes intervenciones en Haití y Afganistán, y esta tendencia podría socavar, como se estudia a continuación, gravemente la legitimidad de las misiones de paz.

### **Regionalización**

La tercera y última tendencia que debemos estudiar es la activación, con el fin de la Guerra Fría, del papel de las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz. En algunos casos, frente a la inacción del Consejo de Seguridad, varias organizaciones regionales y estados también han desafiado su papel exclusivo de autorización del uso de la fuerza. Éste es el caso de las operaciones de la CEDEAO en Liberia y en Sierra Leona, de la Alianza Atlántica en Kosovo o de la coalición liderada por los Estados Unidos y el Reino Unido en Irak. Sin embargo, la ONU confía cada vez más en entes regionales para delegar funciones de imposición de la paz, como con la OTAN –en la ex Yugoslavia y en Afganistán–, la CEDEAO –en Liberia y Sierra Leona– o la UE –en RDC. En el 2007, mientras que la ONU contaba con casi 81.000 militares y policías, la OTAN, la Unión Africana y la UE alcanzaron juntos los 68.000 (CIC, 2007).

Por un lado, los acuerdos y organizaciones regionales gozan de una especial legitimidad, acceso e influencia en sus regiones y pueden movilizar más fácilmente incentivos de los actores implicados. Puesto que el trabajo de la ONU se expande en todos los puntos del planeta y la atención del Consejo de Seguridad se ciñe a menudo a corto plazo, las organizaciones regionales tienen más interés en quedarse a largo plazo para asegurar una paz sostenible. Por otro lado, la disparidad entre los recursos disponibles de las diferentes organizaciones regionales se traduce, en la práctica, en distintas modalidades de operaciones según los intereses de las principales potencias. La imposición de la paz por esas organizaciones está a priori prohibida sin la autorización del Consejo de Seguridad (artículo 53 de la Carta), hecho que numerosos países del Sur ven de manera favorable por ir contra el unilateralismo y, en cambio, se ve de manera negativa por cuanto supone una restricción a los esfuerzos humanitarios<sup>15</sup>. La disparidad, pues, entre los recursos de las diversas organizaciones regionales en el mundo y la politización de los mecanismos regionales está en el centro de la controversia en cómo tratarlas dentro del sistema de las Naciones Unidas y en cómo coordinarlas sobre el terreno.

A título de ejemplo tenemos la relación entre la ONU y la UE que es, con el nuevo milenio, una de las más desarrolladas y prometedoras, tanto en el ámbito militar como en el civil. La Estrategia Europea de Seguridad así como el “multilateralismo efectivo” apoyan fuertemente el papel de las Naciones Unidas. Mientras que la ONU busca un soporte creciente de los actores regionales ante los nuevos retos, la UE necesita de su legitimación y apoyo para consolidarse como actor internacional. Aunque si se trata de desplegar una operación PESD (Política Europea de Seguridad y Defensa) en Europa, con el consentimiento de las partes y de naturaleza civil y no coercitiva, parece no requerirse un mandato de la ONU<sup>16</sup>. Además, los Estados Miembros de la UE son importantes en cuanto al apoyo de contingentes en las operaciones con mandato de la ONU, especialmente cuando la OTAN tiene un papel preeminente (i.e. en los Balcanes y Afganistán), pero apoya insuficientemente las operaciones en África. Y más difícil aún es una contribución de los estados europeos en cuanto a las operaciones bajo mando de la ONU, porque la UE está experimentando sus propias misiones PESD y porque todavía existe una gran reticencia en poner sus propios soldados en tales condiciones a causa de la poca confianza con la estructura de la ONU, resultado de los fracasos de la organización en los años noventa<sup>17</sup>.

De todas formas, tal y como analiza Thierry Tardy (2005), la cooperación ONU-UE ha pasado de ser retórica a lograr ser claramente tangible: con operaciones de paz que precedan a la de la ONU (Artemis en RDC), reemplazándola (MPUE en Bosnia y Herzegovina) o desplegándola simultáneamente (por ahora con misiones nacionales como las operaciones lideradas por el Reino Unido en Sierra Leona y por Francia en Côte d'Ivoire). Así, la UE puede aportar a la ONU la capacidad de reacción rápida (civil o militar) de la que este organismo carece<sup>18</sup>.

Después de indicar con matices tres grandes tendencias presentes en las actuales operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, a continuación se analiza su impacto en el caso de la FINUL reforzada.

## EL CONFLICTO EN EL SUR DE LÍBANO

El 14 de agosto de 2006 se consiguió un frágil alto al fuego negociado por las Naciones Unidas después de 34 días de conflicto bélico entre Israel y Hezbolá<sup>19</sup>, con la violación por parte de ambos países del derecho internacional humanitario<sup>20</sup>, que provocaron la muerte de al menos 1.109 civiles libaneses y 43 israelíes, así como el desplazamiento de centenares de miles de personas. En relación con el desenlace de lo que se ha calificado como “la primera guerra israelo-irani”, el líder del partido y grupo

armado Hezbolá, el jeque Hasan Nasrallah, se refirió a ello como una “victoria histórica”, mientras que el primer ministro israelí, Ehud Olmert, entendió que el acuerdo de alto al fuego eliminaba Hezbolá como “Estado dentro de un Estado”. Aunque, en un primer momento, se habló de enviar una nueva misión de la paz a la zona, rápidamente se optó por reforzar la ya existente FINUL a fin de agilizar su negociación y despliegue. Cabe preguntarse si la nueva misión puede conseguir aquello que la primera no logró. Por eso, a continuación se verá en qué medida la antigua FINUL fracasó.

### **La antigua FINUL: un balance mitigado por 28 años de hostilidades**

Sin haber sido un fracaso total, la antigua FINUL cuenta con un balance mitigado después de haberse prolongado 28 años. Para analizar este balance, se estudia a continuación su mandato para, seguidamente, observar sucintamente sus éxitos y fracasos.

En 1978, las resoluciones 425 y 426 del Consejo de Seguridad<sup>21</sup> crearon la FINUL a raíz de la invasión por parte del Ejército israelí del sur del Líbano, como reacción a una violenta incursión de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) en territorio israelí. Al contrario de la misión reforzada actual, la antigua tuvo el rápido apoyo del entonces presidente de los Estados Unidos, Jimmy Carter, que vio la agresión israelí como excesiva. La Fuerza debía establecer una zona de vigilancia y mantenerse en ella, y su zona de operación no debía ser utilizada para actividades hostiles de la naturaleza que fuere; no se usaría la fuerza excepto en legítima defensa y los cascos azules no procederían al desarme de las facciones ilegales.

El primer punto del mandato –retirada de los soldados de defensa israelíes– se realizó rápidamente en tres fases durante 1978. La FINUL no ocupó todo el territorio sur puesto que hubo un enclave dirigido por Haddad, un general libanés que rompió con el Gobierno central de Beirut y fue apoyado por los israelíes: eran las llamadas “Fuerzas de Facto” o Ejército del Sur de Líbano, formados por antiguos soldados cristianos, cristianos falangistas y aldeanos cristianos y chifes (United Nations, 1996: 93).

En cuanto al segundo punto del mandato –restablecer la paz y la seguridad internacionales–, hubo un fracaso parcial puesto que ni Israel ni las milicias palestinas o libanesas respetaron el alto al fuego. La FINUL capturó regularmente a combatientes y consiguió un cierto mantenimiento disuasivo (negociación del cese de hostilidades, medidas de control de la frontera). Para mejorar su eficiencia, como señala Trevor Findlay (2002: 118), se llamó, periódicamente y desde el principio, al Consejo de Seguridad a fin de disponer de un mayor uso de la fuerza, pero éste resistió en su posición inicial, y la Fuerza siempre fue demasiado pequeña, dotada solamente con armas ligeras, y demasiado dispersada y desintegrada. No se reconsideraron ni el uso de la fuerza ni las Reglas de Enfrentamiento (ROE).

De hecho, la ONU estaba implicada en una misión imposible como favor a las grandes potencias del Consejo de Seguridad; dado el papel de Estados Unidos como

aliado de Israel, el caso era de especial sensibilidad; además, puesto que era factible que la misión desarrollara su función sin involucrarse en la guerra civil (lo que tenía que evitarse después de haber ocurrido durante la Operación de la ONU en el Congo en los sesenta), no hizo falta tampoco reconsiderar el mantenimiento de la paz “tradicional” (lo que los fracasos de Somalia, Bosnia o Rwanda hicieron más tarde insostenible); finalmente, la misión se desarrolló en el marco de un conflicto de envergadura regional de puntos más sensibles que el sur del Líbano.

Y en cuanto al tercer punto del mandato –ayudar al Gobierno libanés a asegurar el restablecimiento de su autoridad efectiva en la región–, nunca tuvo lugar puesto que las fuerzas palestinas y las milicias libanesas rechazaron colaborar con los cascos azules y el Gobierno central. Los movimientos o ataques de una u otra parte se replicaban cada vez con mayor violencia. Así se desencadenó la invasión israelí hasta Beirut desde 1982 a 1986; y no se retiraron completamente del país hasta el año 2000. En aquel caso, Israel consiguió que, después de 1983, las milicias palestinas fueran neutralizadas –expulsadas–, pero la presencia israelí dio lugar al nacimiento de grupos de oposición chífes, entre los cuales Hezbolá. A partir de entonces, los enfrentamientos entre Hezbolá e Israel se recrudecieron, y en 1993, este último lanzó un fuerte ataque en el sur provocando el éxodo de 300.000 libaneses hacia Beirut. A partir de mayo de 2000, la situación general era estable, salvo algunas tensiones e incumplimientos de la Línea Azul<sup>22</sup> conectados con la disputa sobre la zona de las granjas de Shebaa<sup>23</sup>. Hezbolá, actuando como la administración civil en la zona (puesto que el Gobierno libanés no quería desplegarse allí hasta tener un acuerdo de paz comprehensivo con Israel), restringió varias veces la libertad de movimiento de la FINUL e interfirió en sus despliegues.

Y es que, aunque la Fuerza se convirtió esencialmente en una misión de observación con infantería armada y observadores desarmados, uno de los principales problemas residió en el rechazo de las partes por respetar las obligaciones internacionales durante 28 años. Pero la FINUL, si bien insuficiente para conseguir la paz, era necesaria para evitar la guerra continua, para impedir la ocupación permanente del sur de Líbano y para constituirse como canal de discusión entre las partes; era una observadora indispensable sobre el terreno y asistía a las poblaciones en forma de atención médica, suministros básicos y reparación de los daños provocados por las hostilidades, trabajando estrechamente con varios actores internacionales y las autoridades libanesas. Así, se ayudó a los residentes que se habían marchado durante las anteriores ocupaciones israelíes a que pudiesen volver, se transformó medio millón de kilómetros cuadrados de tierra antes contaminada en tierra de uso productivo a partir de 2004, y se detectaron y destruyeron 20.000 minas terrestres (United Nations, 1996: 108).

De este modo, el *expertise* acumulado tendría que resultar de gran utilidad para el futuro. A continuación, analizaremos las tres tendencias estudiadas y las confrontaremos con la nueva FINUL.

Mapa 1. Despliegue de la FINUL



Fuente: ONU (12 de septiembre de 2006)

## La herencia tradicional de la FINUL reforzada

Después de las reticencias israelíes por detener los bombardeos, en parte comprendidas por los Estados Unidos, y de la dilatación del conflicto consiguiente, la resolución 1701 del Consejo de Seguridad<sup>24</sup> permitió finalmente un alto al fuego. Esta resolución instaba a Israel y al Líbano a apoyar el establecimiento de una zona libre de personal armado entre la Línea Azul y el río Litani para permitir al Ejército libanés y a la misión reforzada de la ONU desplegarse (que pasaría de 1.989 efectivos en julio de 2006 a 15.000) e invitando a las fuerzas israelíes a que se retiraran en paralelo del país.

Para aplicar su mandato, hacía falta que cesasen las hostilidades, lo cual se produjo el 14 de agosto, y una firma del alto al fuego completo. Los cascos azules debían verificar

el cese completo de las hostilidades y ayudar al Gobierno a reestablecer su soberanía en el sur. El despliegue de la misión se hizo gradualmente después de una cierta lentitud inicial –cabe decir que un rápido despliegue forma parte indispensable del éxito de una misión de paz. En febrero de 2007, había más de 12.000 cascos azules desplegados.

Los expertos de la FINUL tenían además que ayudar al Gobierno libanés a vigilar la frontera con Siria. Ello no fue posible en los primeros meses, por lo que el Gobierno libanés recibió ayuda técnica bilateral para el control de fronteras para aplicar el embargo internacional de armamento. En cuanto al uso de la fuerza, el mandato de la nueva FINUL sigue siendo adoptado bajo el Capítulo VI de la Carta (y no el VII como pidió Israel), que concierne a las medidas pacíficas que se deben tomar para resolver un conflicto. Sin embargo, el párrafo 12 especifica que la FINUL tomará “todas las medidas necesarias” en su zona de operaciones para hacer respetar su mandato. Así, los cascos azules deben hacer frente a una ambigüedad impuesta por los miembros del Consejo de Seguridad. Pero aunque se filtrase en los medios de comunicación que la Fuerza podría dotarse de un mandato de desarme de Hezbolá (lo que las fuerzas israelíes no consiguieron con su invasión), las interpretaciones de la resolución 1701 de las delegaciones en el Consejo de Seguridad el 11 de agosto de 2006 no lo incluían. La expresión de “todas las medidas necesarias” ayudaría a aplicar una cierta dosis de coerción. Por ejemplo, los cascos azules podrían evitar que las milicias de Hezbolá lanzaran misiles a Israel desde sus bases de operaciones. Pero teniendo en mente un potencial empeoramiento de la situación, en un primer momento hubo reticencias por parte de varios países europeos, debido a que la resolución no daba la protección suficiente a sus soldados.

Dos semanas más tarde, una vez consensuadas las ROE, dichos países estuvieron satisfechos. Las ROE son más robustas que en la antigua FINUL y cuentan con el equipamiento militar de los estados europeos. Así, los cascos azules pueden recurrir a la fuerza letal para: defenderse y defender de actos hostiles al personal de la ONU, a los miembros del Gobierno libanés y a sus oficiales militares escoltados, así como a los trabajadores humanitarios; defender al personal de la ONU de intentos de secuestro; impedir intentos de secuestro de miembros del Gobierno libanés y de trabajadores humanitarios; y proteger a civiles de amenazas físicas directas. Los soldados podrían también usar la fuerza si un individuo armado se negara a deponer sus armas, pero no para defender edificios, instalaciones o equipamientos<sup>25</sup>.

La misión podrá usar la fuerza cuando actúe como apoyo a la petición del Gobierno de Líbano, lo que supone aún una importante limitación operativa para implementar su mandato. De hecho, la misión no tiene poder de ejecución para realizar registros invasivos en casas para buscar armas<sup>26</sup>. En este estado de cosas, el especialista en misiones de paz Jocelyn Coulon dictamina que el mandato de la resolución 1701 es muy parecido al de la antigua FINUL, con lo que sabiendo que aquella misión no ha conseguido en 28 años hacer respetar el alto al fuego de forma duradera y ha intervenido únicamente después

de la guerra de los 34 días, se está “condenando a la ONU a ser un simple cuerpo de bomberos en Líbano una vez el fuego ya ha arrasado”<sup>27</sup>. Con la nueva misión reforzada, la disuasión que se busca desplegando una densidad de soldados (libaneses y de la ONU) de 1 militar por 7 habitantes no es seguro que se prolongue en el tiempo, puesto que ni la FINUL ni el Estado libanés muestran tener interés ni medios para desarmar Hezbolá, una vez retiradas las fuerzas armadas israelíes en octubre de 2006.

Pero, por el momento, hay estabilidad en esta zona del país. La misión ha llevado a cabo de manera positiva importantes tareas de desminado, de facilitación del retorno de los desplazados, en sanidad y educación, y ha potenciando sus tareas humanitarias para conseguir la simpatía de la población local<sup>28</sup>. Novedosamente, la nueva FINUL ha creado una célula estratégico-militar ad hoc en Nueva York, su dirección efectiva ha sido delegada principalmente al binomio franco-italiano, y goza de armamento pesado y mejores ROE, lo que muestra la voluntad real de ser disuasiva. A pesar de haber sufrido varias agresiones por la población local y reiteradas violaciones aéreas israelíes, las partes han sido hasta el momento más cooperantes de lo que fueron la OLP o Israel en 1978.

### La atenuación del *cleavage* Norte/Sur

Mientras que la FINUL mantiene en buena medida su carácter tradicional, existe, en cambio, una nueva correlación en el *cleavage* Norte/Sur. El liderazgo de Italia, Francia y España en la nueva FINUL convierte a ésta en una novedad. En la nueva Fuerza, hay un gran número de países europeos así como varios asiáticos y uno africano. Esto nos permite decir que la participación en cuanto a contingentes se equilibra, con un insólito papel de los europeos.

Si se observa la antigua FINUL, ésta padecía claramente las consecuencias de la división Norte/Sur. En julio de 2006, disponía de 1.989 soldados, asistidos por unos 51 observadores militares de la ONUVT y apoyados por 408 personal civil internacional y 305 de civil local. La fuerza estaba compuesta principalmente por soldados de Ghana (648), India (673), Polonia (214) y Francia (209), bajo mando francés<sup>29</sup>. Con 258 miembros fallecidos hasta el 30 de junio de 2006, ésta era la misión de mantenimiento de paz operativa con más víctimas mortales de la ONU.

Con la nueva FINUL, esta composición se ha alterado y se ha reforzado la dimensión europea. Italia se comprometió a enviar 3.000 soldados y a remplazar el mando francés de la Fuerza en febrero de 2007. Francia expresó querer aportar unos 2.000 soldados, España un máximo de 1.100 (liderando una de las dos brigadas multinacionales de la misión en la zona anexa a las controvertidas granjas de Shebaa), Polonia 500, Bélgica 400, Finlandia 250 y Noruega 100. Asimismo, Dinamarca se comprometió con dos barcos de guerra, y Alemania con 2.000 soldados para la Fuerza naval. Paralelamente, el Reino Unido lo hizo con el equipamiento y entrenamiento del Ejército libanés y Rusia en el restablecimiento

de infraestructuras. Turquía se convirtió en el primer país musulmán con vínculos con Israel (además de ser miembro de la OTAN) que se comprometió con la aportación 1.000 soldados, y se ofreció para liderar la Maritime Task Force a partir del verano 2007<sup>30</sup>.

Israel también aceptó la participación de Indonesia con 1.000 soldados. Bangladesh se comprometió a aportar 2.000, Nepal 1.000 y Qatar unos 200 o 300. Malasia ofreció entre 850 y 1.000 soldados, lo que fue en un primer momento criticado por Israel. Asimismo, China –confirmando su creciente interés y compromiso internacional– se comprometió a pasar de los 190 soldados que tenía en septiembre a posiblemente 1.000, mientras que India y Ghana prevenían aumentar ligeramente los 672 y 648 soldados que, respectivamente, ya servían en la antigua FINUL. Finalmente, la nueva FINUL seguía denotando la poca disponibilidad de los Estados Unidos en participar militarmente en misiones de la ONU.

El *cleavage* Norte/Sur analizado no es, por lo tanto, significativo en esta misión. Aunque se trata de una operación bajo el mando de la ONU, no hay una mayoría de soldados del Sur como mostraba la tendencia, sino que los europeos forman el esqueleto de ésta, junto con la participación de estados como China o Indonesia. Sin embargo, anteriormente se ha visto que existía una propensión a que las acciones de imposición de la paz se llevaran a cabo por el Norte (con la excepción de África Occidental). En este sentido, es posible que, si se permite y las víctimas permanecen bajo mínimos asumibles, se puedan enviar otras misiones de apoyo para reformar el sector de la seguridad y la policía –ya hecho por la UE en RDC–, supervisar el desarme o el embargo de armas, etc.

De hecho, tras los fracasos de Estados Unidos en Irak y de Israel contra Hezbolá, la aproximación multilateral de la UE puede estar en juego en Líbano. La UE ha tomado un mayor papel en el conflicto arabo-israelí, y para ganar eficacia, esos estados podrían enviar también misiones PESD. Este punto de inflexión en la política exterior de los países europeos en relación con la ONU determinará probablemente un cambio en la tendencia estudiada, aunque en especial en Oriente Próximo.

### **Una misión necesariamente de la ONU**

La misión sólo podía seguir siendo de la ONU. Aunque se propuso lanzar una misión de la OTAN, ésta hubiera sido claramente percibida como de Estados Unidos y parcial. Algunos círculos intelectuales propusieron también el envío de una misión PESD, idea que hasta la fecha no ha aparecido en la agenda política europea. Y es que las fuerzas multinacionales precedentes implementadas por otras organizaciones o países no fueron más exitosas que los 28 años de la antigua FINUL.

La intervención de una fuerza multinacional entre 1982 y 1984 fracasó en su intento de estabilizar Líbano, que siguió en guerra durante el resto de la década. En este caso, sí se utilizó la imposición de la paz, aunque sin el apoyo de la ONU, y se dispuso de contin-



gentes norteamericanos, británicos, franceses e italianos, activados para ayudar al Gobierno libanés (dominado por los cristianos) después de que la OLP aceptara trasladarse de Beirut a Trípoli (y más tarde al extranjero). Tal intervención se reforzó cuando el presidente electo libanés Bechir Gemayel fue asesinado y hubo masacres de palestinos por parte de libaneses falangistas (Sabra y Shatila), pero rápidamente fue percibida como occidental y de la OTAN. En octubre de 1983, un atentado en Beirut causó unas 300 bajas entre los franceses y norteamericanos, y aunque los soldados británicos e italianos fueron vistos como garantes de la imparcialidad, la misión se retiró cuatro meses más tarde. A pesar de un mayor uso de la fuerza, dicha intervención fracasó por su implicación política y su parcialidad en el laberinto libanés (Findlay, 2002: 119-120).

En el ámbito regional, otra experiencia recientemente clausurada es la que inició la Liga de Estados Árabes, que estableció en 1976 una misión multinacional de mantenimiento de la paz en el Líbano para, oficialmente, proteger a la minoría cristiana ante los palestinos (y hacer contrapeso a la presencia militar israelí en el sur libanés). Posteriormente, este hecho provocaría que entre 25.000 y 14.000 soldados sirios se quedasen en territorio libanés durante años, hasta la denuncia de su implicación en el asesinato de Rafiq Hariri el 14 de febrero de 2005 y su retirada militar tres meses después (un hecho conocido como la “Revolución del cedro”). Recientemente, se ha hablado desde la Organización de la Conferencia Islámica de la posibilidad de crear una fuerza de mantenimiento de la paz musulmana, aunque esta idea aún no ha prosperado<sup>31</sup>.

De este modo, en Oriente Próximo se observa la extrema debilidad de los dispositivos de seguridad de sus organizaciones regionales, lo que explica el papel crucial de la ONU y el apoyo de otras organizaciones como la UE en la región.

### **Ventajas y desafíos de la nueva FINUL**

Con todo, la nueva FINUL cuenta, por tanto, con ciertas ventajas, en un contexto político y militar cambiado. Su mandato sigue siendo de tipo tradicional y su objetivo es evitar otra agresión de Israel y un conflicto abierto entre éste y Hezbolá. Con ello, en un primer momento, esta operación ha conseguido su propósito, pero sus antecedentes históricos demuestran la necesidad de modificar el mandato a medio plazo para construir una paz duradera. Se puede observar que, con el refuerzo de la FINUL y puesto que ahora está mejor armada, su capacidad de disuasión es mayor, hecho que le permite al menos paralizar las actividades hostiles de Hezbolá y convencerle para retirar sus combatientes. Al mismo tiempo, en el ámbito financiero, la conferencia internacional de donantes que tuvo lugar en Estocolmo el 31 de agosto de 2006 logró reunir unos 700 millones de euros (de los cuales 31,75 millones procedían de España) para ayudar a reconstruir Líbano. En enero de 2007, se consiguieron 5.700 millones de euros más en la conferencia celebrada en París; una ayuda condicionada que, sin embargo, está

vinculada a la fuerte deuda del país y que es insuficiente para su desarrollo, especialmente en el sur, si se quiere neutralizar el “casi estado” paternalista de Hezbolá. Además, los esfuerzos diplomáticos de Kofi Annan y otras personalidades en toda la región permiten pensar que la aproximación regional tomada en la resolución del conflicto es el camino necesario a seguir con Israel, Siria, Arabia Saudita y el conjunto de actores regionales e internacionales, apostando decididamente por resolver el conflicto arabo-israelí.

No obstante, los cascos azules van a tener difícilmente garantizada la paz y la seguridad. La FINUL, con 12.000 efectivos en febrero de 2007, sólo podrá contar con su propia fuerza disuasiva. Esta misión no puede imponer la paz a las partes si éstas deciden reanudar los enfrentamientos armados, ni puede forzar el cumplimiento de las estipulaciones de la resolución 1701 sin su cooperación. La estabilidad a largo plazo depende de Hezbolá e Israel. Por un lado, el desarme de Hezbolá no se ha conseguido hasta el día de hoy y además, en tanto que partido político, éste ha salido del Gobierno junto con el partido Amal. Además, Hezbolá se está desplazando al norte del río Litani, y se está situando, por lo tanto, fuera de la jurisdicción de la FINUL. Y es poco probable que el Ejército de Líbano lo vaya a desarmar, dado el temor a reabrir el conflicto interno libanés. Por otro lado, Israel ha demostrado que se reserva el derecho a determinar, al margen de la ONU, en qué momento retira sus soldados o entrega los mapas de los campos de minas plantados en suelo libanés. Importantes temas a tratar para asegurar la paz son el intercambio de prisioneros libaneses e israelíes, las continuas violaciones israelíes del espacio aéreo libanés y el respeto del embargo de armas. Al mismo tiempo, el nuevo tribunal internacional para investigar la muerte del ex primer ministro Rafiq Hariri no debe atizar las tensiones entre comunidades sino más bien evitar más asesinatos y asegurar el Estado de derecho.

En el ámbito regional, las granjas de Shebaa pueden ser uno de los principales puntos de conflicto. Además, las negociaciones con Irán sobre su programa nuclear pueden tener una influencia en la evolución de Hezbolá en el Líbano. Al miedo a que la “amenaza chií” de Hezbolá resurja con fuertes hostilidades a partir de 2007, se suman también nuevas amenazas “suníes” de Al Qaeda<sup>32</sup>. Cabe decir que si bien la paz en este país contribuiría vigorosamente a la estabilidad en la región, una región en explosión (véase la tensión Israel-Irán)<sup>33</sup> destruiría cualquier esperanza en el Líbano.

En cualquier caso, parece probable que el desarme efectivo de Hezbolá no se dé como resultado de la imposición militar, sino a través de un acuerdo político de las principales fuerzas libanesas en un momento en que Hezbolá quiere consolidarse políticamente<sup>34</sup>. Pero pueden repetirse hostilidades esporádicas, bien sea por su propia voluntad, por reacción a las de Israel o por presiones de sus aliados externos. Finalmente, la FINUL deberá controlar a las partes así como evitar ser percibida como instrumento israelí o una ocupación, aunque la destacable presencia europea en ella tendría que ser una señal de la inequívoca voluntad política de respaldar y hacer cumplir los compromisos alcanzados.

## CONCLUSIONES

En conclusión, aunque no hace muchos años se declaraba que las Naciones Unidas estaban desahuciadas, y a pesar de los cambios habidos en la agenda internacional de seguridad, en este trabajo se ha señalado cómo la evolución del mantenimiento de la paz de la ONU se desarrolla diferentemente a lo largo del tiempo y del espacio a través de tres generaciones y cómo en 2006 se volvió a desencadenar un hiperactivismo –aunque sin frutos en Darfur– del Consejo de Seguridad.

En efecto, las misiones de paz de la ONU han conseguido ampliar su abanico de tareas así como flexibilizar el concepto de no uso de la fuerza restringido antaño a situaciones de defensa. Estas operaciones pueden ser efectivas con el apoyo a los actores comprometidos con la paz, monitoreando la implementación de acuerdos de paz así como construyendo instituciones, pero siguen teniendo problemas cuando intervienen en una guerra aún abierta, momento en que algunos estados o entes regionales pueden ser más eficaces.

Dada la delicada situación de cese de hostilidades en el sur del Líbano, una misión tradicional más robusta como la particular FINUL reforzada (con la capacidad de usar la fuerza para apoyar al Ejército libanés) se enfrenta a viejos y nuevos desafíos. Si la misión es incapaz de prevenir ataques, se volverá a encontrar inmersa en otra guerra. Pero para ser eficaz no se debe contar únicamente con lo militar, sino que se debe asegurar a corto plazo el avance del proceso político libanés (incluyendo Hezbolá), la reconstrucción y el desarrollo económico del país así como una eficaz labor diplomática.

Asimismo, la firme contribución de los europeos, a través de un destacado componente militar –algo excepcional– podría evolucionar en el tiempo, con nuevas misiones ad hoc o PESD si es posible. La cuestión de saber si la FINUL inaugura un nuevo período de participación europea permanece abierta, y más bien parece ajustarse al particularismo del conflicto arabo-israelí. Por otro lado, se revela ineludible potenciar tratados de paz y proyectos a escala regional en Oriente Próximo, con un compromiso de los actores nacionales y, sobre todo, internacionales, para conseguir encauzar integralmente los conflictos existentes.

Aunque la misión en Líbano no ilustra esta tendencia, hemos visto cómo se está desarrollando una nueva generación de operaciones que podría combinar hábilmente unas misiones que acuerden una mayor solidez militar sin con ello quebrantar las normas internacionales. Las operaciones de “tercera generación” pueden llegar a ser un componente de un amplio paradigma centrado en la seguridad humana. A pesar del principio fundamental westphaliano de no injerencia de la Carta de las Naciones Unidas, la definición de los individuos como sujetos en las relaciones internacionales se puede entender como una evolución ética, o más bien como una evolución en nombre

de la ética de la intervención, pero es un hecho que la demanda hacia la ONU para “proteger” sobrepasa hoy la capacidad de esta organización, dado los recursos que recibe de sus estados miembros. Por esta razón, algunas organizaciones regionales como la OTAN, la ECOMOG o la UE, al igual que países individuales, proporcionan una posible alternativa, aunque con diferentes grados de legitimidad.

Retomando a Habermas (2006: 114), la tradicional controversia entre realistas y idealistas en torno a si la justicia es posible en las relaciones entre estados da paso hoy a un nuevo debate. Existe una discusión en demostrar si el derecho sigue siendo el medio adecuado para realizar los fines del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional (así como la implantación mundial de la democracia y los derechos humanos). ¿Cuál es el camino? ¿A través del procedimiento jurídico establecido de una ONU inclusiva, pero muy selectiva en sus decisiones? ¿O a través de una política con la que una “potencia hegemónica bienintencionada” establece unilateralmente un nuevo orden? La invasión de Irak en 2003 o la reacción desproporcionada en Líbano podrían demostrar que la elección está tomada, pero la realidad hoy demuestra las debilidades y limitaciones de su aplicación. El éxito de la reconducción del conflicto en Líbano, con un marco regional reforzado, refutaría de nuevo dicha aplicación.

#### Notas

1. Véase el Informe del secretario general “Un Programa de Paz”. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, de 31 de junio de 1992, A/47/277, S/24111; el Suplemento de un Programa de Paz, A/50/60, S/1995/1, de 25 de enero de 1995; y el Informe del Grupo de Estudio sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, de 21 de agosto de 2000, A/55/305.
2. Además del mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), el establecimiento de la paz (*peacemaking*) incluye la negociación y mediación para acercar a las partes en conflicto de manera no coercitiva; la consolidación de la paz (*peacebuilding*) busca, terminada la violencia, desarrollar las infraestructuras políticas, económicas y de seguridad para resolver durablemente el conflicto. Se llegan a dar casos de reconstrucciones de estados (*state-building*) y el establecimiento de protectorados por la comunidad internacional. Además, la imposición de la paz (*peace enforcement*) incluye una acción coercitiva llevada a cabo por fuerzas militares contra un “agresor” identificado en caso de “amenaza contra la paz, de ruptura de la paz o de acto de agresión” (Capítulo VII).
3. Aunque no existe un consenso de los analistas en las diferentes “generaciones” de operaciones de paz y sus características, dada la variedad de la práctica del “Capítulo VI ½”, aquí se adopta una posible clasificación siguiendo la lectura de varios autores. Véase Törnquist-Chesnier, Marie et al. *Atlas de la mondialisation, comprendre l'espace mondial contemporain*. París: Presses de Sciences Po, 2006. P.78-79. ISBN 2-7246-0973-5.

4. Legítima aquí se entiende en cuanto a sancionada por el Consejo de Seguridad –art. 39 de la Carta– por recomendación del secretario general (práctica regular a partir de 1962 a través de un acuerdo político). Sin embargo, se dio el caso anteriormente en que fue el secretario general o la Asamblea General (AG) –apoyada por el art. 11 de la Carta– quienes autorizaron actuar, cuando el Consejo de Seguridad no llegaba a un consenso y existía una amenaza a la paz o un acto de agresión. En el caso de la AG, eso se realizó bajo los auspicios de la resolución Unión pro paz –A/RES/377 (V). Esta controvertida resolución se introdujo en el contexto de la guerra de Corea con el fin de salir del bloqueo del Consejo de Seguridad, dado el retorno de la Unión Soviética, después de haber sido autorizada la fuerza liderada por Estados Unidos en Corea en junio de 1950. Dicha resolución se aplicó por primera vez autorizando la FENU I, en la península del Sinaí en 1956.
5. Existen también los conflictos internacionales nacidos en la Guerra Fría y con un posterior alto al fuego (Irán/Irak; Sahara Occidental o Kuwait/Irak). Véase Cardona Llorens (2002: 786-787).
6. Después de que 18 soldados de Estados Unidos fueran públicamente humillados y asesinados en Mogadiscio como parte de la Operación de Naciones Unidas en Somalia II (en 1993), la participación de soldados de este país en futuras misiones lideradas por la ONU disminuiría drásticamente. Después de los errores cometidos en Somalia, el Consejo de Seguridad no quiso actuar de forma más contundente en Rwanda cuando en 1994 tuvo lugar el genocidio de 800.000 personas en cuatro meses. La Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) mostró de nuevo la incapacidad de la ONU cuando un año después los cascos azules vieron como asesinaban a 8.000 bosniomusulmanes en Srebrenica.
7. Al ser la ONUC una de las más extensas operaciones de “tercera generación” (con autorización explícita del uso de la fuerza), cabe subrayar que la línea de evolución de las “generaciones” no va en estricta consonancia cronológica, puesto que la ONUC transcurrió de 1960 a 1964 (Findlay, 2004: 51-86), mucho antes que la operación de “segunda generación” en Namibia en 1989, el Grupo de Asistencia de Naciones Unidas para la transición a la independencia en Namibia. Asimismo, misiones típicamente tradicionales siguen operativas hoy en día (por ejemplo, ONUVT en Israel desde 1948, UNMOGIP en Cachemira desde 1949, o FNUOS en los Altos del Golán desde 1974).
8. Véase Ramsbotham, O. et al (2006: 147). Sobre el concepto de seguridad humana, véase Grasa Hernández, Rafael (2007).
9. Documentos como la resolución 1296 (S/RES/1296 (2000), de 19 de abril de 2000 o el Informe del Milenio de Naciones Unidas (United Nations, 2000) lo apoyan. Todo ello acentúa la sobrecarga de demandas morales (existente ya sobre las ONG) a la ONU. Un estudio sobre estos u otros procesos de paz así como de la diplomacia de Naciones Unidas puede encontrarse en Fisas (2004:187-197).
10. Véase United Nations (2006) “UNPKO Background Note” [en línea]. New York: United Nations. [consulta: 2 de septiembre de 2006]. <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm> y “UN peacekeeping nearing 100.000 troops, civilians”, Reuters / AlerNet, de 5 de octubre de 2006.

11. Vinculado a la proposición del Servicio de Paz de Emergencia de la ONU, cabe señalar que se han dado varias iniciativas que buscan alcanzar la rapidez de despliegue carente en la ONU: los “Amigos del despliegue rápido”, con el Sistema de Fuerzas de Espera de la ONU para contar con el personal necesario en los tres primeros meses de una operación (UNSAS es el acrónimo en inglés), o la Brigada Multinacional de Alta Disponibilidad de Fuerzas en Espera para las Operaciones de la ONU liderada por Dinamarca, (SHIRBRIG) –Ramsbotham, O. et al. (2006: 157). Véase, asimismo, la nueva iniciativa Global Action to Prevent War and Armed Conflict (<http://www.globalactionpw.org/UNEPS/index.htm>).
12. Tales han sido las operaciones en Haití en 1994-1995 (operación Restaurar la Democracia) y en 2004 (Fuerza Interina Multinacional); en Bosnia en los años 1995-1996 y 1996-2005 (Fuerza de Implementación y Fuerza de Estabilización respectivamente); en la República Centroafricana en 1997 (Misión Interafricana de Supervisión de la Aplicación de los Acuerdos de Bangui); en Kosovo en 1999 (Fuerza de Implementación en Kosovo); en Timor Oriental en 1999-2000 (Fuerza Internacional para Timor Oriental); en Afganistán desde 2002 (Fuerza Internacional de Asistencia para Afganistán).
13. En este ámbito regional, el art. 4 de los estatutos de la Unión Africana (UA) de 2000 ofrece la posibilidad de intervenir en un territorio de un Estado miembro en caso de producirse crímenes de guerra, genocidios o crímenes contra la humanidad. La UA deberá considerar en cada caso si buscará la autorización del Consejo de Seguridad (regulado por el art. 53 de la Carta de la ONU). Sin embargo, la misión de la UA en Darfur (Sudán) se ha mostrado ineficaz a pesar del apoyo de la UE y la OTAN.
14. Véase *Report of the Commission on Global Governance*, Our Global Neighbourhood. Oxford: Oxford University Press, 1995. P. 247. Citado en: Doyle y Sambanis (2006: 345).
15. Asimismo, algunos autores critican la “externalización” de las operaciones de mantenimiento de la paz (que pasan de estar bajo mando integrado de la ONU a estar bajo mando de los estados), ejemplificándolo con las intervenciones de Kosovo – IFOR (no autorizada y legitimada desde el “silencio” del Consejo de Seguridad en 1999) o de Irak en 2003 (Cardona Llorens, 2002: 798).
16. Thierry Tardy (2005: 51-52) pone como ejemplos sobre el continente europeo la Misión de Policía en Bosnia y Herzegovina (MPUE) y las Operaciones Concordia y Próxima en la Ex República Yugoslava de Macedonia, no creadas por una resolución del Consejo de Seguridad. Fuera de Europa, el autor añade las tres misiones integradas de la UE por el Estado de Derecho en Georgia (EUJUST THEMIS), en Kinshasa (EUPOL Kinshasa) y en Irak (EUJUST LEX).
17. Asimismo, existe la preocupación por parte de la ONU de ver como se consolida un patrón en el que las operaciones lideradas por ésta fueran pobres en equipamiento militar y débiles políticamente, mientras que las lideradas por la UE o la OTAN fueran política y militarmente más sólidas.
18. La potencial puesta en práctica de los agrupamientos tácticos (*battle groups*) en el transcurso del 2007 puede ser una visible expresión de la estrecha cooperación ONU-UE.
19. El 12 de julio empezaron de nuevo las hostilidades en la frontera cuando Hezbolá lanzó numerosos cohetes desde territorio libanés hacia posiciones de las fuerzas de defensa israelíes (FDI o Tsahal). En paralelo, combatientes de Hezbolá cruzaron la Línea Azul hacia Israel, atacaron una

- patrulla israelí y capturaron a dos soldados israelíes, mataron a otros tres e hirieron a dos más. En el fuerte intercambio de fuego subsiguiente, las FDI atacaron numerosas calles y puentes en Líbano, dentro y fuera del área de operaciones de UNIFIL, por lo cual murieron cinco miembros de dicha misión. Véase la actualidad de la FINUL en <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unifil/index.html>.
20. Human Rights Watch (2006) "Fatal strikes: Israel's indiscriminate attacks against civilians in Lebanon". *HRW Report*. Vol.18. No. 3 [en línea]. Nueva York: HRW. [Consulta: 10 de enero de 2007]. <http://hrw.org/reports/2006/lebanon0806/>
  21. Respectivamente, S/RES/425, de 18 de marzo de 1978 y S/RES/426, de 19 de marzo de 1978.
  22. La Línea Azul es la demarcación fronteriza publicada por la ONU en 2000 en base a la resolución 425 para determinar si Israel se había completamente retirado.
  23. Zona ocupada por Israel desde 1967. El Líbano reclama su soberanía, mientras que Israel sostiene que es territorio sirio. La ONU lo reconoce como territorio sirio, pero entiende que está en disputa.
  24. S/RES/1701, de 11 de agosto de 2006.
  25. "La UE aportará el grueso de la fuerza de paz", *El País*, 26 de agosto de 2006.
  26. "UN force not finding Hezbollah's guns", *USA Today*, 14 de marzo de 2007.
  27. Coulon, Jocelyn (2006) "La nouvelle Finul: espoirs et dangers". *Opérations de Paix* [en línea]. Montréal: Cerium. [Consulta: 17 de agosto de 2006]. <http://www.operationspaix.net>.
  28. Blandorf, Nicholas (2007) "UN shifts toward aid projects in Lebanon", *The Christian Science Monitor* [en línea]. Boston: The First Church of Christ Scientist. [Consulta: 8 de febrero de 2007]. <http://www.csmonitor.com/2007/0208/p07s02-wome.html>.
  29. Datos de 30 de junio de 2006. Véase Report of the Secretary General on the UNIFIL, (S/2006/560), de 21 de julio de 2006.
  30. "Turkey seeks UNIFIL maritime task force command", *Journal of Turkish Weekly*, 3 de marzo de 2007.
  31. "Growing support for Muslim peacekeeping force: OIC", *The Peninsula*, 16 de febrero de 2007.
  32. El número dos de Al Qaeda, Ayman al Zawahiri, calificó en el quinto aniversario del 11 de septiembre de "enemiga del Islam" a la FINUL, y apuntó también contra las monarquías petroleras del golfo Pérsico y contra Israel. Mientras tanto, la Asamblea General de la ONU ha adoptado el 8 de septiembre de 2006 la estrategia mundial contra el terrorismo (A/RES/60/288), pero aún no ha consensuado la definición de éste.
  33. Schiff, Ze'ev "Israel's war with Iran". *Foreign Affairs*. Vol. 85. No. 6 (nov/dic. 2006). P. 23-32.
  34. Después de la independencia de Líbano en 1943, el Ejército libanés se estructuró en líneas étnicas. La guerra civil reforzó un ejército dominado por la milicia cristiana maronita, incluyendo la milicia cristiana falangista y el Ejército aliado israelí del sur del Líbano, puesto que la sexta brigada (compuesta especialmente por chiíes) desertó para Amal, así como la cuarta (dominada por druzos) se desintegró y varios de sus miembros se alistaron a milicias de la misma comunidad.

Después de los acuerdos de Taif para la reconciliación nacional (1989), el principal fracaso fue el de la incapacidad del Ejército en lidiar en el sur con Hezbolá (Hizb'Allah, Partido de Dios), la milicia más potente de todas: se supone que cuenta con unos 10.000 militantes y un arsenal de unos 14.000 cohetes de diverso alcance (Núñez Villaverde, 2006). En este sentido, posibles alternativas de compromisos de integración realizados en el mundo son: las estructuras duales preferidas por los flamencos belgas y los canadienses francófonos para ser comandados en su propia lengua; las integraciones de los grupos rebeldes en África del Sur después del apartheid; o la absorción de los militares del Este por la Alemania unificada después de 1990.

#### Referencias bibliográficas

- CARDONA LLORENS, Jorge (dir.). "Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional". Vol. VI. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002. P.759-891. ISBN 84-8442-960-1.
- CHESTERMAN, Simon. "The use of force in UN peace operations. Peacekeeping Best Practices" (agosto 2004) [en línea]. New York: New York University School of Law. [consulta: 3 de julio de 2006]. <http://pbpu.unlb.org/pbpu/>
- CIC. *Annual Review of Global Peace Operations 2007*. Nueva York: Lynne Rienner Publishers, 2007. ISBN: 978-1-58826-509-8.
- COCKAYNE, James y MALONE, David M. "The Ralph Bunche Centennial: Peace operations then and now". *Global Governance*. 11. No.3 (2005). P. 331-350.
- DOYLE, Michael W. y SAMBANIS, Nicolas. *Making war & Building peace, United Nations peace operations*. Princeton: Princeton University Press, 2006. ISBN 0-691-12275-x.
- FINDLAY, Trevor. *The use of force in UN peace operations*. New York: Oxford University Press Inc. / SIPRI, 2002. ISBN 0-19-829282-1.
- FISAS, Vicenç. *Procesos de paz y negociaciones en conflictos armados*. Barcelona: Paidós, 2004. ISBN 84-493-1579-4
- GRASA HERNÁNDEZ, Rafael. "Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana". *Revista Cidob d'Afers Internacionals*. No. 76 (2007). P. 9-46.
- HABERMAS, Jürgen. *El Occidente escindido*. Madrid: Trotta, 2006. P. 113-187. ISBN: 84-8164-823-x.
- ICISS. *The Responsibility to protect* (2001) [en línea]. Ottawa: International Development Research Centre. [Consulta: 2 de septiembre de 2006]. <http://www.iciss.ca/report-en.asp>
- MALONE, David M. y THAKUR, Ramesh. "UN peacekeeping: lessons learned?". *Global Governance*. No. 7 (2001). P.11-17.
- NÚÑEZ VILLAVERTDE, J.A. *FINUL reforzada, un actor imperfecto en un conflicto inconcluso* (2006) [en línea]. Madrid: IECAH. [Consulta: 13 de septiembre de 2006]. <http://www.iecah.org/espanol/globaliza/conflicto/finul.html>
- OLIVER, George F. "The other side of peacekeeping; Peace enforcement and who should do it?". *International Peacekeeping: The Yearbook of international peace operations*. Vol. 8 (2002). P. 99-117.



RAMSBOTHAM, Oliver et al. *Contemporary Conflict Resolution* [2a ed.]. Cambridge: Polity Press, 2006. "Chapter 6: Containing violent conflict: peacekeeping". P.132-158. ISBN 0-7456-3213-0.

SÁNCHEZ CANO, Javier. "Les operacions de manteniment i construcció de la pau en el marc de les Nacions Unides i dels organismes regionals: situació, tendències i potencial futur de col·laboració" (2006) [en línia]. Barcelona: Programa per a la creació de l'Institut Català Internacional per la Pau. [Consulta: 12 de febrero de 2007]. [http://www10.gencat.net/drep/binaris/Les\\_operacions\\_de\\_Manteniment\\_tcm112-53342.pdf](http://www10.gencat.net/drep/binaris/Les_operacions_de_Manteniment_tcm112-53342.pdf).

TARDY, Thierry. "EU-UN cooperation in peacekeeping: a promising relationship in a constrained environment". *Chaillot Paper*. No 78 (junio 2005). P. 49-68.

UNITED NATIONS. *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping* [3a ed.]. New York: United Nations, 1996. ISBN: 92-1-100611-2.

UNITED NATIONS. "We the peoples, the role of the United Nations in the 21st century". *Millennium Report of the Secretary General of the United Nations*. New York: UN Department of Public Information, 2000. ISBN: 92-1-100844-1.